

SCHEDA DI APPROFONDIMENTO N° 16

Migrazioni e politiche migratorie in Estremo Oriente

Fabio Baggio

Scalabrini Migration Center - Filippine

1. Le migrazioni in Estremo Oriente

Secondo le stime offerte dalla *Organizzazione Internazionale per le Migrazioni* (IOM), nel 2000 il continente asiatico contava uno stock di quasi 50 milioni di migranti, pari al 28,5% della popolazione migrante a livello mondiale, calcolato intorno ai 175 milioni di persone¹. Secondo le proiezioni elaborate dal *Department of Economic and Social Affairs - Population Division* delle Nazioni Unite, nel 2006 il contingente dei migranti nel mondo si aggirava intorno ai 190 milioni di persone; di questi oltre 53 milioni risiedevano in Asia². Di fatto, neppure questi dati sono certi; l'evidente imprevedibilità dei flussi migratori rende relativa qualsiasi proiezione.

Nel caso particolare dell'Asia, risulta problematico anche solo calcolare il numero dei migranti nei diversi paesi di arrivo. Ciò è dovuto essenzialmente a tre fattori: in primo luogo, le stime ufficiali sono spesso inesatte o incomplete; in secondo luogo, la metodologia di computo varia da paese a paese, rendendo così impossibile una comparazione a norma di rigore scientifico; in terzo luogo, la presenza massiccia di migranti irregolari non permette un calcolo esatto degli stock e dei flussi migratori. Per quanto riguarda gli stock immigratori in Estremo Oriente, l'autore ha deciso di utilizzare i dati forniti dalla Population Division delle Nazioni Unite; per gli altri quadri statistici si adatteranno i dati ufficiali elaborati dai governi nazionali o altri dati desunti da fonti attendibili.

L'Estremo Oriente si può considerare come un "sistema migratorio" completo, in quanto si conta la presenza sia di paesi di origine sia di paesi di arrivo dei flussi migratori. In diversi casi una stessa nazione è parimenti terra di emigrazione e di immigrazione. Riguardo ai paesi di origine, nel periodo 2004-2005 (ultimi dati disponibili), il primato dello stock emigratorio tocca alle Filippine, con oltre 8 milioni di cittadini all'estero. Seguono, a distanza considerevole, Indonesia (2 milioni), Corea (1 milione), Giappone (1 milione), Thailandia (700.000) e Malesia (250.000)³. Per quanto riguarda invece i paesi di arrivo, risulta alquanto arduo stabilire una vera e propria graduatoria tra le diverse nazioni, poiché le stime relative alle immigrazioni irregolari, spesso cangevoli e diverse a seconda della fonte, costituiscono una variabile altamente determinante il risultato finale. Un quadro attendibile (ma non esatto) relativo agli stock immigratori regolari nel 2006 è offerto dalla Population Division delle Nazioni Unite⁴. Hong Kong è al primo posto con quasi 3 milioni di stranieri residenti nel suo piccolo territorio nazionale. Seguono Giappone (oltre 2 milioni), Singapore (1,8 milioni circa), Malesia (1,6 milioni circa), Thailandia (1 milione circa), la Repubblica della Corea (551.000). Per quanto riguarda invece lo stock di migranti irregolari, considerando la natura "sotterranea" di tale presenza, i dati forniti a livello ufficiale sono davvero molto approssimativi. Nel biennio 2004-

¹ Cfr. INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, *World Migration*, IOM, Ginevra 2003.

² Cfr. http://www.un.org/esa/population/publications/2006Migration_Chart/2006IttMig_chart.htm.

³ Cfr. FABIO BAGGIO, "Migrants on Sale in East and Southeast Asia: An Urgent Call for the Ethicization of Migration Policies," in CALOZ-TSCHOPP, MARIE-CLAIRE e DASEN, PIERRE (a cura di), *Mondialisation, migration et droits de l'homme: un nouveau paradigme pour la recherche et la citoyenneté. Globalization, migration and human rights: a new paradigm for research and citizenship*, Volume I, Bruylant, Bruxelles 2007, p. 718.

⁴ Cfr. http://www.un.org/esa/population/publications/2006Migration_Chart/2006IttMig_chart.htm.

A cura di Sisifo Italia - Ufficio Stampa MIM

2005, considerato dall'autore in un suo precedente articolo, saldamente al primo posto troviamo la Malesia, con oltre 500.000 irregolari. Seguono la Thailandia con 350.000, il Giappone con 250.000 e la Corea con 199.000⁵.

I numeri relativi ai flussi migratori in Estremo Oriente si riferiscono unicamente alle migrazioni regolari per motivo di lavoro e si basano sulle partenze registrate ufficialmente negli ultimi anni. Dalle Filippine, ancora al primo posto, durante il 2006 sono partiti 1.062.567 lavoratori migranti verso 192 paesi diversi⁶. Le donne hanno rappresentato il 60% di coloro che sono emigrati per la prima volta (*first-timers*)⁷. Non sono purtroppo così recenti i dati disponibili per l'Indonesia, che nel 2004 assisteva all'esodo di 382.514 lavoratori diretti principalmente verso il Medio Oriente (59%); il 72% di essi erano donne⁸. Nel 2006 la Thailandia registrava 160,846 partenze di cittadini per motivo di lavoro, quasi un terzo con destino l'isola di Taiwan. Le donne rappresentarono solo il 16% di tale flusso⁹. Secondo l'*Overseas Workers Management Department* del Vietnam, nel 2005 circa 71.000 persone sono espatriate per motivi di lavoro¹⁰.

Sulla base delle stime sopra citate, risulta evidente che il fenomeno delle migrazioni irregolari costituisce una delle realtà più problematiche nel contesto migratorio dell'Estremo Oriente. Paesi come la Malesia, il Giappone, la Repubblica della Corea e la Thailandia devono confrontarsi ogni giorno con centinaia di migliaia di migranti non autorizzati. Si tratta di clandestini, *overstayers* (turisti o migranti che hanno irregolarmente prolungato la loro permanenza nel paese) o lavoratori con documenti falsi o ottenuti illegalmente. Si ripetono con certa frequenza le minacce di deportazioni di massa, la cui esecuzione spesso non risulta esente da violenze e abusi. A tutto questo si deve aggiungere il drammatico problema della tratta e traffico di esseri umani per il quale l'Estremo Oriente pare essere tristemente famoso. Nonostante in tempi recenti si siano moltiplicati gli studi su quest'ultimo argomento, al giorno d'oggi non è ancora possibile proporre un quadro realistico del fenomeno.

2. Le politiche migratorie in Estremo Oriente

Le politiche migratorie in Estremo Oriente sono state oggetto di diversi studi negli ultimi anni. Si sono avanzate ipotesi interessanti di classificazione dei diversi paesi, anche se la realtà politica della regione è molto contingente. I cambiamenti repentini (talvolta illogici) delle politiche nazionali non permettono di fatto una sistematizzazione duratura nel tempo. Nel 2004 Maruja Asis abbozzava un'interessante tipologia relativa alle politiche d'immigrazione di lavoratori non qualificati. Nella prima categoria, definita *open* (aperti) Asis elencava Singapore, Hong Kong e Taiwan (considerato come territorio a sé stante). Si tratta di paesi aperti all'immigrazione di manodopera straniera non qualificata, con generosi schemi immigratori legati a permesso di lavoro o a quote. La Malesia e la Thailandia erano ascritte alla seconda categoria, detta *open door / back door* (porta aperta / porta del retro). Tali paesi, infatti, risultavano ufficialmente aperti solo a un certo tipo di immigrazione regolare, ma extra-ufficialmente ricevevano anche immigranti irregolari. La terza categoria, detta *side door / back door* (porta di fianco / porta del retro) era quella del Giappone e della Repubblica della Corea. Dato che non si permetteva alcun tipo di immigrazione per motivo di lavoro a livello ufficiale (fatta

⁵ Cfr. FABIO BAGGIO, "Migrants on Sale in East and Southeast Asia: An Urgent Call for the Ethicization of Migration Policies," in CALOZ-TSCHOPP, MARIE-CLAIRE e DASEN, PIERRE (a cura di), *Mondialisation, migration et droits de l'homme: un nouveau paradigme pour la recherche et la citoyenneté. Globalization, migration and human rights: a new paradigm for research and citizenship*, Volume I, Bruylant, Bruxelles 2007, p. 719.

⁶ Cfr. PHILIPPINE OVERSEAS EMPLOYMENT ADMINISTRATION, *Annual Report 2006*, p. 8.

⁷ Cfr. *Ibidem*, p. 13.

⁸ Cfr. GRAEME HUGO, *Indonesia's Labor Looks Abroad*, articolo pubblicato su <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=594>, consultato il 12 agosto 2007.

⁹ Cfr. <http://www.arcm.ias.chula.ac.th/English/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=18>, consultato il 12 agosto 2007.

¹⁰ Cfr. *Labor export activities rising*, Vietnam Economy, 10 March 2006 (Asian Migration News, 1-15 March 2006, pubblicato su www.smc.org.ph/amnews).

eccezione per la manodopera altamente qualificata), si erano creati sistemi alternativi che contemplavano visti per apprendisti e visti per studenti con possibilità di lavoro part-time. Inoltre, entrambi i paesi ricevevano immigranti irregolari. La quarta categoria, detta *closed* (chiusi) non contemplava nessun paese¹¹. A conferma della fluidità delle politiche migratorie in Estremo oriente, dal 2005 la Repubblica della Corea è passata alla seconda categoria. Il Giappone poi ha manifestato più volte negli ultimi due anni l'intenzione di adottare nuovi schemi immigratori.

Al di là delle classificazioni, segnate sempre da una notevole contingenza, vale la pena tentare un'analisi complessiva delle politiche migratorie in Estremo Oriente. Nonostante le notevoli differenze tra gli approcci politici dei vari paesi, si possono delineare alcune caratteristiche comuni. In primo luogo, in Estremo Oriente predomina il sistema delle "migrazioni legate al contratto di lavoro" (*contract workers system*), che di fatto non permette l'acquisizione della residenza permanente da parte dei lavoratori stranieri. Generalmente i governi non incentivano tale acquisizione e in qualche caso essa non è neppure contemplata dalla legislazione migratoria nazionale, per cui il migrante rimane sempre un "lavoratore ospite" (*guest worker*). L'ottenimento della cittadinanza nel paese di arrivo è sempre complicata quando non impossibile.

Il sistema dei *contract workers* sembra rispondere pienamente alle aspettative tanto dei paesi di origine quanto dei paesi di arrivo. Nei principali paesi di partenza dell'Estremo Oriente (es. Filippine e Indonesia), l'emigrazione temporanea di lavoratori è considerata una vera e propria strategia di sviluppo. La "generazione" di lavoro all'estero comporta una diminuzione nella pressione sociale interna. L'impossibilità di ricongiungimento familiare garantisce l'ingresso regolare di ingenti rimesse in valuta pregiata, le quali entrano direttamente in circolo nel mercato locale. I governi nazionali sono spesso coinvolti in modo diretto nell'identificazione della domanda del mercato internazionale del lavoro, nell'immediata offerta di manodopera locale, il cui impiego viene regolato attraverso accordi bilaterali, e nella creazione di organismi locali preposti a semplificare il processo migratorio. Per quanto riguarda i paesi di immigrazione, il sistema dei *contract workers* risulta alquanto conveniente, poiché permette una notevole riduzione dei costi. Date la brevità dell'esperienza migratoria e l'assenza di familiari a carico, i governi locali non si sentono obbligati ad attivare programmi speciali di integrazione del lavoratore straniero. Spesso ai migranti temporanei viene interdetto o limitato l'accesso ai servizi di prevenzione sociale, all'assistenza sanitaria e agli schemi pensionistici. I tempi limitati (generalmente 3-5 anni) dei contratti garantiscono un maggiore controllo sui visti rilasciati e, di conseguenza, consentono ai paesi d'arrivo di regolare meglio i flussi immigratori a seconda delle esigenze del mercato nazionale.

Negli ultimi cinque anni, la collaborazione "politica" tra paesi di origine e paesi di arrivo in Estremo Oriente non si è rivelata molto efficace. Da una parte, i primi sembrano affetti da una specie di "complesso di inferiorità"; la presunta necessità di mandare lavoratori all'estero li pone in una situazione di "debolezza contrattuale", lì dove le condizioni sembrano essere dettate unilateralmente dai paesi di immigrazione. Questi ultimi, d'altra parte, non paiono troppo preoccupati di rispettare gli standard internazionali relativi alla protezione dei lavoratori migranti. Ad onor del vero, vanno segnalati alcuni validi tentativi di cooperazione almeno tra i paesi di emigrazione. Tra il 2002 e il 2005, su iniziativa della OIM, si sono realizzate tre consultazioni ministeriali sul lavoro all'estero in Asia. La prima si tenne a Colombo, Sri Lanka, nell'aprile 2003. Vi parteciparono rappresentanti dei principali paesi d'origine: Bangladesh, Cina, India, Indonesia, Nepal, Pakistan, Filippine, Sri Lanka, Thailandia e Vietnam. Si identificarono tre aree di collaborazione: protezione dei lavoratori migranti, ottimizzazione dei benefici delle migrazioni per motivo di lavoro e cooperazione tra paesi. La seconda consultazione, che si tenne a Manila nel settembre 2003, diede proseguimento al dialogo iniziato. La terza consultazione ministeriale, realizzata a Bali, Indonesia, nel settembre 2005, riuscì a coinvolgere anche alcuni dei paesi di immigrazione. Alla fine dei lavori si riuscì a stabilire un

¹¹ Cfr. MARUJA M. B. ASIS, *Not Here for Good: International Migration Realities and Prospects in Asia*, The Japanese Journal of Population, 2(2004)1, pp. 18-28.

obiettivo comune: la costituzione di un mercato del lavoro giusto per il beneficio di tutti¹². Negli anni precedenti le iniziative di dialogo regionale si erano concentrate esclusivamente su temi legati alle migrazioni irregolari, alla tratta e traffico di esseri umani e al controllo delle frontiere (il "Manila Process" del 1996, la "Bangkok Declaration" del 1999 e il "Bali Process" del 2002)¹³.

In Estremo Oriente non esiste un quadro legislativo favorevole alla protezione dei diritti del migrante, tanto a livello nazionale quanto a livello internazionale. Vanno comunque segnalati due tentativi esemplari da parte di due paesi d'origine; si tratta delle Filippine, con il *Republic Act 8042* approvato nel 1995, e dell'Indonesia con la *Law No. 39/2004* approvata nel 2004. Se sulla carta tali leggi sembrano essere molto avanzate, va detto che in entrambi i casi sussistono seri problemi di implementazione. Nei paesi di arrivo, le leggi nazionali tendono generalmente a salvaguardare i diritti dei lavoratori nazionali a discapito di quelli stranieri. In data odierna (agosto 2007), solo le Filippine e Timor Est hanno firmato e ratificato la *Convenzione Internazionale delle Nazioni Unite sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e delle loro famiglie*. Nonostante i continui sforzi della Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), solo un paese – le Filippine – in Estremo Oriente ha ratificato le convenzioni internazionali della OIL in difesa dei lavoratori migranti (C97 e C143).

Per rendere effettiva la loro strategia di sviluppo, molti paesi d'origine hanno affidato al settore privato il processo di reclutamento di lavoratori migranti, limitandosi a monitorare le loro attività. Le agenzie di emigrazione (*recruitment agencies*) e quelle di mediazione (*brokers*) si sono moltiplicate rapidamente, oltre il controllo statale, approfittando di una regolamentazione generalmente permissiva e di meccanismi protettivi spesso inefficaci¹⁴. Dato il loro ruolo cruciale nella "produzione" del lavoro estero, le agenzie di reclutamento sogliono esercitare un forte influsso nel disegno delle politiche migratorie in Estremo Oriente.

Si è già sottolineato come l'immigrazione irregolare sia una delle caratteristiche del fenomeno migratorio in Estremo Oriente. Negli ultimi anni, i paesi di immigrazione hanno cercato di attivare politiche migratorie più restrittive ed hanno inasprito i controlli alle frontiere. I risultati non sono stati soddisfacenti; al contrario, spesso si sono registrati aumenti delle presenze irregolari nei vari paesi. Le restrizioni imposte, infatti, hanno spinto i migranti più caparbi ad optare per i canali illegali d'emigrazione¹⁵. Consci del contributo che tale immigrazione irregolare dà all'economia nazionale, i paesi di immigrazione tendono spesso a chiudere un occhio. Ma quando il contingente irregolare sembra diventare "ingovernabile" e "pericoloso", scattano allora deportazioni di massa (*crackdowns*), che, come nel caso della Malesia, comportano spesso serie violazioni dei diritti umani¹⁶.

A livello generale, le politiche migratorie in Estremo Oriente sembrano rispondere a criteri prettamente economici e raramente considerano l'aspetto umano del fenomeno. Esse sono fondamentalmente molto aperte nei confronti dei migranti altamente specializzati e generalmente discriminanti nei confronti della manodopera non qualificata. In molti casi, persiste una palese diffidenza nei confronti dei lavoratori stranieri, percepiti come "minaccia etnica" quando si presentano in numero elevato. Solo ultimamente alcuni paesi d'origine hanno cominciato a riflettere politicamente su alcuni aspetti importanti delle migrazioni internazionali, quali il costo sociale dell'emigrazione, il rapporto tra migrazione e sviluppo e le prospettive di genere nella formulazione di programmi.

¹² Cfr. IOM, *Recent IOM Activities Relevant to the Upcoming High-Level Dialogue on International Migration and Development*, articolo pubblicato su http://www.un.org/esa/population/publications/fourthcoord2005/P16_IOM.pdf, p. 9, consultato il 3 febbraio 2006.

¹³ Cfr. <http://www.baliprocess.net/>, consultato il 3 de febrero de 2006.

¹⁴ Cfr. MARUJA M. B. ASIS, *Preparing to Work Abroad. Filipino Migrants' Experiences Prior to Deployment*, Scalabrini Migration Center, Quezon City 2004.

¹⁵ Cfr. *Unauthorized Migration in Southeast Asia*, Graziano Battistella and Maruja M.B. Asis (ed.), Scalabrini Migration Center, Quezon City 2002.

¹⁶ Cfr. *Channel News Asia*, 1 March 2005 (AMN, 1-15 March 2005)

A cura di Sisifo Italia - Ufficio Stampa MIM